

Andrzej PAPUZIŃSKI

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego
Bydgoszcz

Międzynarodowa polityka zrównoważonego rozwoju: między współpracą a konfliktem

W ramach naszej koncepcji ekofilozofii życie oraz życie i zdrowie człowieka ujmujemy jako wartości najwyższe, ale nie absolutne. Natomiast środowisko społeczno-przyrodnicze traktuje się jako wartość podstawową i dobro wspólne.

(Józef M. Dołęga, *Koncepcja socjologii systemowej*,
Wyd. UKSW, Warszawa 2001, s. 255.)

Wstęp

Międzynarodowa polityka zrównoważonego rozwoju może być opisywana na różne sposoby, w zależności od perspektywy badawczej danej dziedziny lub dyscypliny naukowej. W tym opracowaniu zostanie przedstawiona z punktu widzenia formalno-prawnej tradycji teoretyczno-metodologicznej politologii. Podstawowe pytania badawcze będą więc dotyczyły działalności głównych aktorów międzynarodowej sceny politycznej, jak rządy państw, rządowe organizacje międzynarodowe (Organizacja Narodów Zjednoczonych, w tym programy i komisje: Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych, Komisja Brundtland, Komisja Zrównoważonego Rozwoju itp.) oraz międzyrządowe organizacje wyspecjalizowane Narodów Zjednoczonych (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju nazywany Bankiem Światowym, Komitet Pomocy Rozwojowej). Celem prowadzonych na tych stronach analiz jest odpowiedź na pytanie dotyczące efektów działania ONZ w zakresie międzynarodowej polityki zrównoważonego rozwoju w kontekście podstawowych celów tej organizacji.

1. Współpraca ponad konfliktem: początki koncepcji zrównoważonego rozwoju

Międzynarodowa polityka zrównoważonego rozwoju jest próbą strategicznej i programowej operacjonalizacji oraz realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, zapoczątkowanej na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku przez Organizację Narodów Zjednoczonych w związku z rozpoznaniem

i wolą stawienia czoła pierwszemu globalnemu problemowi – problemowi kryzysu ekologicznego.¹

Za sprawą ONZ polityka zrównoważonego rozwoju od samego początku jest uwikłana w konflikt. U swego zarania koncepcja zrównoważonego rozwoju była bowiem pomyślana jako antidotum na recepty rozwiązania kryzysu ekologicznego formułowane w ramach „trzeciego sektora” przez niezależnych od rządów ekspertów i organizacje pozarządowe. Z jednej strony jest próbą uratowania powojennego porządku, podjętą w sytuacji kwestionowania światowego ładu politycznego ze strony kontrkulturowych ruchów młodzieżowych, kontestacyjnych ideologii i radykalnych intelektualistów. Stanowi reakcję na falę społecznego niezadowolenia, wywołanego przez wstrząsy pod dnem oceanu świadomości społecznej populacji Zachodu, po którym płyną flagowce światowej polityki. Zrównoważony rozwój jest zatem koncepcyjną formą akcji ratunkowej przed politycznymi skutkami niezadowolenia społeczeństwa ze względu na kumulację antropogenicznych zagrożeń w przyrodniczych podstawach bytu ludzkiego i z powodu wzrostu obaw przed wybuchem wojny nuklearnej. Miał przede wszystkim na celu ustabilizowanie tej części świata, od której zależała sytuacja w innych regionach globu. Jest więc odpowiedzią na potrzebę zorganizowania działań dla zachowania powojennego *status quo*, podjętą w sytuacji zakwestionowania osiągnięć polityki zapoczątkowanej po 1945 r. Z drugiej strony idea zrównoważonego rozwoju to kompromis między nową wrażliwością społeczną na relacje człowiek-środowisko z przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. a podówczas obowiązującymi już od ponad dwudziestu lat zasadami go-

¹ W polskiej literaturze przedmiotu upowszechnił się błędny pogląd dotyczący początków polityki zrównoważonego rozwoju. Nie wskazując na konkretne zapisy z dokumentów Konferencji Sztokholmskiej z 1972 r., wielu autorów arbitralnie przyjmuje, że koncepcja i polityka, a także pierwotna nazwa zrównoważonego rozwoju, czyli ekorozwój (jeśli przyjąć, że ekorozwój i zrównoważony rozwój faktycznie znaczą to samo), zostały sformułowane i zapoczątkowane na tej konferencji. W rzeczywistości Konferencja Sztokholmska zainicjowała nowy styl myślenia o politycznym sposobie rozwiązywania globalnych problemów, który dopiero z czasem, pod wpływem wielu innych czynników okrzepł w postaci koncepcji i polityki zrównoważonego rozwoju. W najważniejszym dokumencie tej konferencji – w Deklaracji Sztokholmskiej z 16 czerwca 1972 r. dotyczącej naturalnego środowiska człowieka – pojawiły się m.in. takie tematy, jak przyszłe pokolenia (p. 1 i 2, także 5); korzystanie z zasobów odnawialnych zrównoważone w stosunku do posiadanych przez nie możliwości odtwórczych (p. 3); zachowanie zasobów nieodnawialnych dla przyszłości (p. 5); poprawa jakości życia człowieka na drodze rozwoju gospodarczego i społecznego (p. 8). Pojęcie „ekorozwój” pojawiło się być może w rok po zakończeniu obrad tej konferencji. Manfred Born z Centrum Zrównoważonego Rozwoju w Bremie twierdzi, że po raz pierwszy zostało użyte w 1973 r. przez Maurycego Stronga, byłego Sekretarza Konferencji Sztokholmskiej, podówczas już Przewodniczącego Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP) [M. Born, *Von Stockholm 1972 bis Rio 1992: Ein Rückblick auf das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung*, econtur, http://www.worldsummit2002.de/downloads/RIO_10_A.PDF].

spodarczymi i celami politycznymi. To kompromis polegający na włączeniu zagadnienia ochrony środowiska do systemu międzynarodowego bezpieczeństwa, wynegocjowanego w obliczu tragicznych doświadczeń najkrwawszych zmagani wojennych w historii ludzkości. Jest więc także formą porozumienia i współpracy obrońców i krytyków powojennego porządku.

Skoro koncepcja zrównoważonego rozwoju jest konsekwencją sprzeciwu świata polityki i gospodarki wobec nowych i radykalnych koncepcji, uznanych za zagrożenie dla podstaw politycznego ładu międzynarodowego, gospodarczego i społecznego, należy spytać, przeciwko czemu została skierowana? Były to projekty nowych zasad regulacji życia społecznego zbudowane na takich przesłankach, jak:

- jednowymiarowa interpretacja kryzysu ekologicznego w kategoriach sprzeczności między naturą i kulturą obecna w radykalnym ekologizmie (podówczas najnowszej ideologii społecznej), podważająca kulturowe osiągnięcia Zachodu wraz z aksjologią tradycji judeochrześcijańskiej;
- biocentryczne i holistyczne filozofie i nawiązujące do nich ruchy oraz organizacje ekologiczne, podważające kulturowe podstawy panujących systemów gospodarczych (kapitalizmu i komunizmu) w imię samoograniczenia konsumpcyjnego społeczeństw i reglamentacji bogactw naturalnych, godzące w ideę praw człowieka i – co za tym idzie – w demokratyczny system polityczny;
- idea zerowego wzrostu gospodarczego podkopująca fundament wolnego rynku, która podważała gospodarczy trzon ładu społecznego w poszczególnych państwach, osłabiała ekonomiczną bazę ładu światowego i jako czynnik destabilizacji quasi-pokojoyej rywalizacji kapitalizmu i socjalizmu godziła w bezpieczeństwo międzynarodowe.²

W przeciwieństwie do wymienionych powyżej projektów nowych zasad regulacji życia społecznego, koncepcja zrównoważonego rozwoju jest propozycją systemowego potraktowania problemów globalnych. Jest konsekwencją przyjęcia realistycznego założenia o zachodzeniu między nimi takich relacji, jak w układzie naczyń połączonych. Przyjęto, że projektowanie efektywnej strategii realizacji zrównoważonego rozwoju musi uwzględnić zależności zachodzące w obrębie oraz pomiędzy następującymi płaszczyznami życia społecznego: ekologiczną, gospodarczą i społeczną. Płaszczyzna ekologiczna obejmuje ochronę środowiska i racjonalną gospodarkę zasobami przyrodniczymi – np. ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków fauny i flory, ograniczanie zanieczyszczenia środowiska przyrodniczego,

² Por. szerzej: A. Papuziński, *Zrównoważony rozwój w polityce ONZ – narodziny i ewolucja idei politycznej*, [w:] *Ku przyszłości. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Lechowi W. Zacherowi w 65 rocznicę urodzin*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 461-464.

upowszechnianie odnawialnych źródeł energii. Płaszczyzna gospodarcza obejmuje wzrost gospodarczy oraz sprawiedliwy podział przynoszonych przez niego korzyści – np. zmianę antyekologicznych wzorów produkcji i konsumpcji, dofinansowanie rozwoju krajów rozwijających się przez kraje rozwinięte, udrożnienie dostępu państw rozwijających się do rynków bogatych krajów. Płaszczyzna społeczna obejmuje rozwój społeczny – np. walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, ochronę zdrowia, szkolnictwo, równouprawnienie płci.

Jednak dopóki koncepcja zrównoważonego rozwoju nie zagwarantowała przywódcom państw możliwości dyskusji o problemach globalnych w kontekście powszechnej zgody na powojenne *status quo*, wstrzymywali się przed podjęciem tych kwestii, a nawet torpedowali inicjatywy mające na celu nawiązanie międzynarodowej współpracy w celu wspólnego rozwiązywania takich zagadnień. Wymownym przykładem sceptycznego stosunku do działań mających zapoczątkować współpracę w ramach międzynarodowej polityki ochrony środowiska może być reakcja rządów najbogatszych państw świata na informację o organizacji pierwszej światowej konferencji w sprawie kryzysu ekologicznego, zaplanowanej na czerwiec 1972 r. w Sztokholmie. Postanowiły nie dopuścić do urzeczywistnienia tego zamierzenia ONZ, a w razie niepowodzenia tego planu – torpedować wszelkie ambitniejsze pomysły wysuwane podczas konferencji. Wysocy rangą przedstawiciele dyplomacji najbogatszych państw świata zjechali w lipcu 1971 r. do Brukseli, aby wziąć udział w tajnym posiedzeniu poświęconym tej sprawie.

Sytuacja uległa jednak zmianie dzięki determinacji ONZ, która wzięła na siebie ciężar zainicjowania polityki na miarę problemów globalnych przez zainspirowanie państw do podjęcia wspólnego wysiłku w celu ochrony środowiska w skali całego świata. ONZ została powołana w celu stworzenia i wdrożenia stałego i powszechnego systemu bezpieczeństwa w powojennym świecie, a także do rozwiązywania na drodze współpracy międzynarodowej kwestii o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym. Przejmując inicjatywę, ONZ realizowała swoje podstawowe zadanie. Zostało ono zapisane w artykule pierwszym Karty ONZ.³

³ Artykuł 1. *Cele Organizacji Narodów Zjednoczonych są następujące:*

1. *Utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, stosując w tym celu skuteczne środki zbiorowe dla zapobiegania zagrożeniom pokoju i ich usuwania, tłumienia wszelkich aktów agresji i innych naruszeń pokoju, łagodzić lub załatwiać pokojowymi sposobami, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, spory albo sytuacje międzynarodowe, które mogą prowadzić do naruszenia pokoju.*
2. *Rozwijać pomiędzy narodami przyjazne stosunki oparte na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów oraz stosować inne odpowiednie środki dla umocnienia powszechnego pokoju.*
3. *Rozwiązywać w drodze współpracy międzynarodowej problemy międzynarodowe o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popierać prawa*

O obraniu przez ONZ właściwego kursu w sprawie międzynarodowej polityki rozwiązywania problemów globalnych świadczą słowa jednego z dyplomatów uczestniczących w 1971 r. w tajnym spotkaniu w Brukseli. Są one świadectwem niepokoju żywionych przez rządy najbogatszych państw świata w atmosferze radykalizacji nastrojów społecznych pod wpływem symptomów kryzysu ekologicznego. Otóż wspomniany dyplomata stwierdził, że nie można respektować zasad wynikających z filozofii *o wątpliwej jakości i przynoszących wątpliwe korzyści*.⁴ Jak z tej wypowiedzi wynika, przywódcy USA, Wielkiej Brytanii, Francji, RFN i innych państw reprezentowanych podówczas w Brukseli byli zaniepokojeni systemami wartości propagowanymi przez „trzeci sektor”. Można zatem wysnuć wniosek, że u źródeł koncepcji i polityki zrównoważonego rozwoju leży konflikt wartości. Oczywiście, każdy konflikt można przedstawić w kategoriach aksjologicznych, bo przedmiotem konfliktu jest zawsze to, co jego strony uważają za ważne, godne realizacji, propagowania i obrony, czyli wartości. W tym przypadku chodzi jednak o to, że nie ma potrzeby redukcji jakichkolwiek interesów do poziomu wartości, gdyż to one same bezpośrednio stały w centrum ówczesnych wydarzeń. Koncepcja i polityka zrównoważonego rozwoju to efekt milczącego porozumienia przywódców państw świata w sprawie wartości, na których został oparty powojenny ład. Sprzymierzili się przeciwko rozmaitym przekonaniom ontologicznym, antropologicznym, aksjologicznym i historiozoficznym propagowanym przez apostołów nowego ekologicznego porządku społecznego, ekonomicznego i politycznego: przywódców młodzieżowej rewolty, intelektualnych liderów kontestatorów, twórców haseł i ducha kontrkultury, słowem tych wszystkich, którzy nawoływali do porzucenia dotychczasowej drogi w imię mglistych i słabo sprecyzowanych ideałów. Przeciwwstawili się wizji nowego porządku społeczno-gospodarczego na miarę ekospołecznego modelu rozwoju. Przede wszystkim odrzucili strategię ograniczeń (rezygnacji, ascezy ekologicznej) wycelowaną w ideał społeczeństwa dobrobytu. Po drugie, zanegowali hasła nawołujące do separacji jakości życia od wzrostu gospodarczego. Po trzecie, przeciwstawili się próbom „przewrotu kopernikańskiego” polegającego na odwróceniu dotychczasowej relacji między systemem gospodarczym i ekologicznym w taki sposób, że gospodarczy zostałby uznany za podsystem systemu ekologicznego. Dalszy roz-

człowieka i zachęcać do poszanowania tych praw i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania.

4. Stanowić ośrodek uzgadniania działalności narodów, zmierzającej do osiągnięcia tych wspólnych celów. [UNIC Warsaw, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie – http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php]

⁴ Cyt. za: A. Leszczyński: *Jak próbowano zablokować porozumienie w sprawie ochrony środowiska*, „Gazeta Wyborcza” 9 stycznia 2002 r., dodatek „Nauka”. Autor podaje tę informację za tygodnikiem „New Scientist” z 2 stycznia 2002. Informacja oparta na odtajnionych po trzydziestu latach dokumentach brytyjskiego Foreign Office.

wój wydarzeń wskazuje jednak, że postanowili uwzględnić potrzebę stworzenia polityki problemów globalnych pod warunkiem, że da się ją funkcjonalnie włączyć w krąg powojennych priorytetów.

2. Konflikt ponad porozumieniem: etap ekorozwoju

Włączenie polityki rozwiązywania problemów globalnych w krąg powojennych priorytetów doprowadziło do porozumienia międzynarodowych elit politycznych w sprawie prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju w jej pierwotnej postaci, nazywanej polityką ekorozwoju. Zawarte porozumienie niesło jednak w sobie zarzewie nowych konfliktów.

Zapoczątkowanie polityki ekorozwoju doprowadziło do zmiany płaszczyzny, na której rozgrywają się sprawy związane z prowadzeniem polityki zrównoważonego rozwoju. Pomimo że informacje na temat najważniejszych światowych konferencji na temat zrównoważonego rozwoju donoszą o wzroście liczby organizacji i członków organizacji pozarządowych biorących udział w tych wydarzeniach,⁵ ich rola jest marginalna. Jeśli pierwsze słowo najczęściej należy do ONZ, to ostatnie na ogół zabierają przedstawiciele poszczególnych państw. Międzynarodowy podmiot decyzji w sprawach zrównoważonego rozwoju – tzw. społeczność międzynarodowa – ma charakter policentryczny. Rodzi to określone problemy na tle różnic interesów poszczególnych państw. Zapisy zawarte w dokumentach określających kierunki międzynarodowej polityki zrównoważonego rozwoju są zarówno wynikiem długotrwałych negocjacji, zdolności dyplomatycznych każdej ze stron, jak i aktualnego układu sił. Dla wzmocnienia własnej pozycji podmioty o zbliżonych interesach zawierają sojusze lub czekają na znak nieformalnego przywódcy grupy interesu. *U podstaw zachowań państw wobec zagrożeń [...] podlegających globalizacji – piszą M. Pietraś i J. Olchowski – leży sprzeczność między ich globalnym, transgranicznym i zarazem holistycznym charakterem a państwowocentryczną organizacją środowiska międzynarodowego. Tworzy to przesłanki występowania sprzeczności między właściwą państwom racjonalnością indywidualną, nakazującą maksymalizację własnych, indywidualnych korzyści [...] a racjonalnością kolektywną, nakazującą wkomponowywanie własnych indywidualnych potrzeb w proces zaspokajania potrzeb i działań szerszych zbiorowości, a najlepiej społeczności międzynarodowej jako całości, na czym – w dłuższym okresie – wszyscy zyskują.*⁶ Krótko mówiąc, główne konflikty o kształt międzynarodowej

⁵ W obradach Konferencji w Rio de Janeiro wzięło udział 2,4 tys. przedstawicieli organizacji pozarządowych, natomiast w Konferencji w Johannesburgu uczestniczyło już 8 tys. przedstawicieli organizacji pozarządowych.

⁶ M. Pietraś M., J. Olchowski., *Ekologiczna ścieżka globalizacji*, [w:] M. Pietraś (red.), *Oblicza procesów globalizacji*, Wyd. UMCS, Lublin 2002, s. 149-150.

polityki zrównoważonego rozwoju rozgrywają się na płaszczyźnie narodowych interesów.

Do pierwszej konfrontacji odmiennych interesów krajów rozwiniętych i rozwijających się doszło na Konferencji Sztokholmskiej (5-16 czerwca 1972 r.) Można się o tym dowiedzieć z dokumentu symposium Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP) i Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD), które odbyło się w październiku 1974 r. w Meksyku (Poślanie z Cocoyoc) oraz z Raportu Fundacji Daga Hammarskjölda pt. *What Now? (Co teraz?, 1975)*. W świetle tych dokumentów podczas konferencji zwyciężyły siły, którym w imię wąsko pojętych interesów reprezentowanych przez nie państw zależało na separacji problemu środowiskowego od innych problemów globalnych. Były to oczywiście interesy najbogatszych państw świata. Próby delegacji krajów biednego Południa uwzględnienia w obradach dodatkowych kwestii spełzły na niczym. Nie dopuszczono do dyskusji nad takimi sprawami, jak: bieda, upowszechnianie oświaty (w tym rozwój szkolnictwa zawodowego), budowa systemu opieki zdrowotnej i zaopatrzenie w czystą wodę. Zachowano wcześniej przyjętą zasadę ograniczenia uwagi do środków zaradczych na przemysłowe zanieczyszczenie środowiska i ochrony ekosystemów.⁷ Zaprzepaściły one na ponad dziesięć lat szanse pójścia drogą wyznaczoną przez Sekretarza Generalnego ONZ Sithu U Thanta na XXIII Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w dniu 3 grudnia 1968 r. i w raporcie *Człowiek i jego środowisko* z 26 maja 1969 r. Istotnym *novum* podejścia U Thanta do kryzysu środowiskowego było zerwanie z dotychczasową regułą traktowania tego kryzysu w kategoriach *stricte* przyrodniczych i uznanie go za kryzys o wszelkich znamionach kryzysu społecznego i gospodarczego. U Thant dał wyraz swemu stanowisku na temat charakteru kryzysu środowiskowego, przedstawiając raport na posiedzeniu Rady Gospodarczo-Społecznej.

Pomimo wskazanych ograniczeń polityki zapoczątkowanej w Sztokholmie, egoistyczna postawa bogatych krajów w sposób niezamierzony przyniosła także dobre efekty. Zajęte przez nie stanowisko było właściwe z punktu widzenia budzenia zainteresowania społeczności międzynarodowej sprawami ochrony przyrodniczego środowiska człowieka. Uchroniło społeczność międzynarodową przed rozwodnieniem problemu globalnego kryzysu środowiskowego wśród zagadnień, o które i tak już od dobrych dziesięciu lat kruszono kopie w polityce międzynarodowej.

⁷ Por. E. Kośmicki, *Geneza koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007, s. 195-196.

3. Współpraca z konfliktem w tle: etap koncepcji „ery zrównoważonego rozwoju”

Posłanie z Cocoyoc oraz z Raport Fundacji Daga Hammarskjölda z 1974 r. zapoczątkowały dyskusję nad mankamentami ekorozwoju. Grzegorz Zabłocki trafnie sprowadził je do paradoksu polegającego na braku analiz dotyczących zagadnień społecznych, pomimo uznania ich za narzędzia wprowadzania pożądanых zmian w nieprawidłowe relacje między gospodarką i środowiskiem.⁸

Nowe podejście do zagadnienia ochrony środowiska, wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego zostało przedstawione w Raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju *Nasza wspólna przyszłość* (tzw. Raportcie Komisji Brundtland) z 1987 r. Eugeniusz Kośmicki słusznie twierdzi, że: *Pełne sformułowanie koncepcji zawartej w Raporcie Brundtland powinno [...] brzmieć [...] „trwały i sprawiedliwy rozwój” albo rozwój ekologiczno-społeczny. Formuła „trwałego rozwoju” obejmuje więc następujące elementy: trwałość ekologiczna [...] + rozwój ekonomiczny [...] + sprawiedliwość społeczna pomiędzy pokoleniami i w obrębie każdego pokolenia [...] = trwały i sprawiedliwy rozwój [...]*.⁹ Należy się także zgodzić z opinią tego autora na temat przełomu dokonanego przez koncepcję opracowaną w omawianym raporcie. Przełom polega na tym, że Raport Komisji Brundtland pomniejszył znaczenie przypisywane do tej pory na gruncie omawianej problematyki funkcjonowaniu przyrody i na jej miejsce postawił zachowania społeczne. Kośmicki podkreśla, że za sprawą omawianego raportu na czoło problematyki ekologicznej wysunęły się te procesy społeczne, zwłaszcza gospodarcze, które wywierają negatywne skutki w sferze przyrodniczych podstaw egzystencji ludzkości. Do tych ocen można dodać, że projekt przedstawiony w dokumencie *Nasza wspólna przyszłość* dorzucił koncepcję i politykę ekorozwoju do sterty innych niedopracowanych programów z przeszłości. Zastąpiła ją koncepcja zrównoważonego rozwoju we współczesnym znaczeniu tej nazwy.

Z odnowioną koncepcją zrównoważonego rozwoju – można tak chyba powiedzieć, mając na uwadze podobieństwo ze stanowiskiem U Thanta – wiążą się dwa ważne wydarzenia polityki międzynarodowej z lat następujących bezpośrednio po zburzeniu muru berlińskiego. To tzw. szczyty Ziemi – światowe konferencje zrównoważonego rozwoju w Rio de Janeiro i Johannesburgu. Pomimo że każdą z nich należy scharakteryzować i ocenić inaczej, obu przyświecała ta sama idea – w Rio delegacje 172 państw, w większości przypadków na najwyższym szczeblu, porozumiały się w kwestii diagnozy dotyczącej najważniejszej przeszkody na drodze zrównoważonego rozwoju: ubóstwa. To przekonanie znalazło

⁸ Por. G. Zabłocki, *Rozwój zrównoważony. Idee, efekty, kontrowersje*, Wyd. UMK, Toruń 2002, s. 67-68.

⁹ E. Kośmicki, *Geneza koncepcji...*, op. cit., s. 196.

wyraz w tzw. Deklaracji z Rio (Deklaracji o Środowisku i Rozwoju). Wskazuje ona na to, że: *Wszystkie państwa i wszyscy ludzie powinni współpracować przy realizacji zasadniczego zadania, jakim jest wykorzenienie ubóstwa – co jest niezbędne do zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz do zmniejszenia różnic w poziomie życia większości ludzi na świecie – i dążyć do zaspokojenia ich potrzeb* (zasada 5).¹⁰

Pod wpływem niespodziewanych zmian w polityce globalnej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. koncepcja zrównoważonego rozwoju nabrała nadmiernie optymistycznego i roszczeniowego charakteru, przybierając postać inicjatywy wprowadzenia cywilizacji w nową erę – „erę zrównoważonego rozwoju”. Konferencja w Rio de Janeiro „Środowisko i rozwój” (3-14 czerwca 1992 r.) została pomyślana jako koło zamachowe puszczające w ruch międzynarodową politykę zrównoważonego rozwoju w nowych warunkach politycznych i na zasadach określonych w Raporcie Komisji Brundtland. Na nią przelano nadzieję, że zapoczątkuje „erę zrównoważonego rozwoju”.

Nie tylko czas pokazał, że o „erze zrównoważonego rozwoju” trzeba zapomnieć przynajmniej na najbliższe lata. Bowiem konferencja została zdominowana przez konflikt interesów Północy i Południa zanim się jeszcze zaczęła. Zapowiedź konfliktu przyniosły słowa ówczesnego prezydenta USA George’a Busha. Przed odlotem do Rio, na schodach samolotu, Bush powiedział krótko: *„American way of life” nie jest przedmiotem negocjacji*. Przed przybyciem na obrady Bush dał sygnał najbogatszym państwom świata. Wskazał na sprawy, w których nie powinny ustąpić. Obrady potwierdziły, że sygnał został właściwie zrozumiany przez przedstawicieli Północy. Powtórzyła się sytuacja sprzed dwudziestu lat, z konferencji w Sztokholmie. Ernst Ulrich von Weizsäcker twierdzi w Raporcie dla Klubu Rzymskiego z 1995 r., że wszystkie oficjalne przemówienia przedstawicieli Północy podkreślały pilną potrzebę ochrony środowiska, podczas gdy delegacje Południa zgodnie akcentowały potrzebę dalszego rozwoju gospodarczego.¹¹ Skoro żadna ze stron nie chciała ustąpić, przyjęto „zgniły” kompromis. Oba stanowiska zostały wpisane do dokumentów Konferencji. Stanowisko Południa znalazło wyraz w zasadzie 3 Deklaracji z Rio, stanowisko Północy w zasadzie 4.¹² Jak twierdzi Weizsäcker, wielu delegatów z Północy nie chciało uznać praw Południa do rozwo-

¹⁰ Dokumenty końcowe konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój”, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1998, s. 14.

¹¹ Por. E. U. von Weizsäcker, A. B. Lovins, L. H. Lovins, *Współczynnik cztery. Podwojony dobrobyt – dwukrotnie mniejsze zużycie zasobów naturalnych*, Wyd. Rolewski, Toruń 1999, s.196-197.

¹² Zasada 3. *Prawo do rozwoju musi być egzekwowane tak, aby sprawiedliwie uwzględniać rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń.* Zasada 4. *Do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju, konieczne jest, aby ochrona środowiska stanowiła nierozłączną część procesów rozwojowych i nie była rozpatrywana oddzielnie od nich.* [Dokumenty końcowe..., op. cit., s. 14.]

ju zgodnego z brzmieniem zasady 3. Nie chcieli zaakceptować równości wszystkich społeczeństw w zaspokajaniu ich potrzeb rozwojowych, bo to by oznaczało przyspieszenie dla Południa i spowolnienie dla Północy. Lecz ich stanowisko było nie do przyjęcia dla krajów rozwijających się. Sprzeciwiały się nawet, by ich prawo do rozwoju zostało ograniczone słowem *sustainable*, a więc „zrównoważony”.

Trzeba przyznać, że sprzeciw krajów rozwijających się jest historycznie uzasadniony. Wszak gdy Północ weszła na drogę rozwoju, nie musiała się martwić ani o skończoność zasobów naturalnych, ani o zdolności ekosystemu do samoodnowy. Wobec tego Południe rozwinęło następującą argumentację: Przysługuje mu prawo przejścia takiej samej drogi rozwoju, jak Północy. A to znaczy, że nie będzie się martwić ochroną środowiska – które ogranicza i kosztuje – aż do osiągnięcia takiego poziomu dobrobytu, jak Północ w chwili zainicjowania polityki ochrony środowiska. To znów wywołuje protesty krajów rozwiniętych. Skądinąd też słuszne, bo punktem wyjścia tych protestów jest obecna sytuacja ekologiczna świata. Północ argumentuje, że stanowisko Południa prowadzi do konsekwencji, których nie można zaakceptować. Wskazuje dwa takie następstwa. Po pierwsze, podnosi sprawę niszczenia nieodnawialnych skarbów przyrody, jak np. lasy tropikalne. Po drugie, wskazuje na niedopuszczalne praktyki rynkowe. Uważa, że Południe chce zalegalizować dumping ekologiczny. Zwraca więc uwagę na to, że w takiej sytuacji produkcja Południa przebijalaby produkcję Północy niskimi kosztami z tytułu nieponoszenia ciężarów ochrony środowiska.

Jednak krajom rozwijającym się nie brak dobrych argumentów na zabicie tego zastrzeżenia krajów rozwiniętych. Południe odpowiada, że to właśnie znacznie wyższe wskaźniki zużycia zasobów naturalnych na Północy skłaniają je do takiego niepokojącego pod względem ekologicznym i ekonomicznym postępowania. Czy ma rację? Tak. Stanowisko Południa znajduje potwierdzenie w raporcie dla Klubu Rzymskiego z 1995 r. pt. *Współczynnik cztery*. Została w nim uwzględniona sytuacja z początku lat dziewięćdziesiątych minionego wieku. Z podanych w Raporcie liczb jednoznacznie wynika, że stosunkowo nieliczna populacja krajów bogatej Północy jest znacznie większym obciążeniem dla przyrody niż ludne społeczeństwa biednego Południa. Autorzy Raportu odwołują się do przykładu Niemiec. Niemcy mają ponad 15 razy wyższy wskaźnik konsumpcji na głowę w porównaniu z Indiami, co sprawia, że obciążenie środowiska powodowane przez 80 milionów Niemców jest wyższe niż to, którego przyczyną jest 900 milionów Hindusów. Piszą także o tym, że jeden Niemiec zużywa 10-krotnie więcej zasobów niż jeden Filipińczyk, Egipcjanin lub Argentyńczyk.¹³ Do takich samych wniosków prowadzi zastosowanie metody o nazwie Ekologiczny Odcisk Stopy (Ekostopa). Metoda ta bardzo dobrze się nadaje do porównania różnic w obciążeniu środowiska powodowanym przez poszczególne narody, ponieważ jest używana na oszacowanie wielkości presji

¹³ Por. E. U. von Weizsäcker, A. B. Lovins, L. H. Lovins, *Współczynnik cztery*, op. cit., s. 199-200.

wywieranej na przyrodę w poszczególnych państwach. Oblicza się ją przez określenie powierzchni ziemi (w hektarach) potrzebnej do wyprodukowania dóbr konsumowanych przez mieszkańca danego kraju oraz do wchłonięcia przez przyrodę przypadających na niego zanieczyszczeń i odpadów, a następnie porównuje z wielkością produktywnych obszarów na świecie w przeliczeniu na jednego mieszkańca Ziemi. Wielkość „ekostopy” zależy od liczby ludności, poziomu i struktury konsumpcji oraz stosowanych technologii. Według wyliczeń organizacji Redefining Progress, w 2003 r. „ekostopa” Polski wynosiła 3,40 ha na mieszkańca, USA 9,57 ha (największa), Bangladeszu 0,50 ha (najmniejsza) – przy średniej światowej na poziomie 2,18 ha. Dla innych przykładowych krajów bogatej Północy: Norwegia 8,17; Szwecja 7,95; Francja 5,74, Rosja 4,28; Niemcy 4,26; Izrael 3,97 ha.¹⁴ Dla krajów biednego Południa – Chiny 1,36; Egipt 1,16; Indie 0,76 ha. Nic dziwnego, że prezes Banku Światowego James D. Wolfensohn podczas Szczytu Ziemi w Johannesburgu stwierdził: *Największymi konsumentami naszych wspólnych dóbr są narody bogate. Dlatego to właśnie one są zobligowane do uporania się z tym ryzykiem.*¹⁵ W tym samym stylu wypowiedział się w Johannesburgu Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan: *najbogatsze państwa [...] dysponują bogactwem i technologią, i jednocześnie [...] najbardziej przyczyniają się do degradacji środowiska.*¹⁶

Poza tym przywódcy państw biednego Południa rozwinęli argumentację o charakterze historycznym. Będą się do niej odwoływali niejednokrotnie, zwłaszcza na konferencjach klimatycznych (Bali 2007, Poznań 2008, Kopenhaga 2009) poświęconych przedłużeniu protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej Zmian Klimatycznych (UNFCCC), którą przyjęto w Rio de Janeiro. Domagając się pokrycia kosztów ochrony klimatu przez kraje bogatej Północy, przedstawiciele krajów rozwijających się mówią o tym, że bogactwo krajów rozwiniętych wyrosło na glebie bezwzględnej eksploatacji ich zasobów finansowych, naturalnych i ludzkich. Wypominają swoim adwersarzom: zbójcekie grabieże z okresu odkryć geograficznych, bezlitosną eksploatację zasobów naturalnych kolonii do połowy XX w. i pozbawienie ludności tubylczej posiadanych przez nią szans rozwoju.

Opisane różnice w stanowiskach biednego Południa i bogatej Północy nie przeszkodziły uczestnikom pierwszego Szczytu Ziemi w przyjęciu bardzo ambitnych i kosztownych planów, zapisanych w Globalnym Programie Działań (Agenda 21). Koszt wdrażania Agendy 21 wstępnie określono na 561,5 mld do-

¹⁴ Por. Raport organizacji Redefining Progress: Ecological Footprints of Nations, March 2004 [<http://www.ziemia.org/pliki/ekostopapanstw.pdf>].

¹⁵ D. Walewska, *Przestrogi dla rządzących i rządzonych*, „Rzeczpospolita”, 23.08.2002, w artykule została przytoczona wypowiedź J. D. Wolfensohna pt. *Bank Światowy o zagrożeniach dla świata*.

¹⁶ Przemówienia Sekretarza Generalnego Kofi Annana wygłoszone na Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu w dniu 2 września 2002 r. [<http://www.unic.un.org.pl/johannesburg>].

larów rocznie. W celu znalezienia środków na sfinansowanie wydatków sięgnięto do starych pomysłów, jak:

- przeznaczenie 0,7% PKB krajów rozwiniętych na pomoc krajom rozwijającym się;
- liberalizacja światowego handlu, polegająca na otwarciu rynków krajów rozwiniętych dla produktów krajów rozwijających się;
- rozwój stosunków towarowo-pięniężnych w krajach rozwijających się.

Pomimo złych doświadczeń z przeszłości, przekazywanie przez kraje rozwinięte 0,7% PKB na pomoc dla krajów słabo rozwiniętych tym razem wydawało się realne. W atmosferze entuzjazmu wywołanej niedawnymi wydarzeniami o zasadniczym znaczeniu dla całego świata – zburzenie muru berlińskiego (z 9 na 10 listopada 1989) i rozpad ZSRR zaledwie na pół roku przed konferencją w Rio (26 grudnia 1991) – sądzono, że uda się zaoszczędzić ogromne środki z powodu zakończenia zimnej wojny. Obliczano, że oszczędności na wydatkach zbrojeniowych przyniosą na realizację Agendy 21 około 125 mld dolarów rocznie, gwarantując oczekiwaną pomoc na poziomie 0,7% PKB krajów rozwiniętych. Ostatecznie za sprawą protestów Stanów Zjednoczonych, które nie chciały brać na siebie żadnych sztywnych zobowiązań, przyjęto, że do wysokości 0,7% PKB będzie się dochodzić „w krótkim czasie”. W miarę upływu czasu okazało się jednak, że pierwotna wartość pomocy nie rosła, lecz spadała. Realna wartość pomocy udzielanej przez 21 krajów uprzemysłowionych należących do Komitetu Pomocy Rozwojowej (CAD) zmalała w latach 1992-2000 o jedną trzecią. W roku 1992 wynosiła 0,33%, by się obniżyć do 0,22% w roku 2000. Jedynie pięć krajów europejskich o niewielkim udziale w produkcji globalnym, tj. Dania, Holandia, Luksemburg, Norwegia i Szwecja, dotrzymało zobowiązania na poziomie ustalonych 0,7% PKB. Strona finansowa postanowień z Rio była wielkim rozczarowaniem dla krajów Południa.

Również otwarcie rynków krajów rozwiniętych dla produktów krajów rozwijających się nie przyniosło Południu zamierzonych efektów. Nie dość, że zabrakło umów bilateralnych na potrzebną skalę, to jeszcze podpisywane umowy były narzędziem polityki zagranicznej krajów udzielających pomocy. Niektóre państwa kierowały swą pomoc przede wszystkim do krajów ważnych z punktu widzenia geopolityki donatora. Taką praktykę zarzucano m.in. Stanom Zjednoczonym. Zasadnicza część pomocy USA (w wysokości 0,2% amerykańskiego PKB) została skierowana do trzech państw: Izraela, Egiptu i Salwadoru.¹⁷

Trudniej ocenić pomoc skierowaną na rozwój stosunków towarowo-pięniężnych w krajach Południa. W udzielaniu tej formy pomocy przodowały organizacje wielo- i ponadnarodowe. W tym kierunku poszedł np. Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Jak pisze Zabłocki, okazało się, że znacz-

¹⁷ Por. S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 71.

na część programów pomocy w tworzeniu i wzmacnianiu gospodarki towarowo-pieniężnej prowadziła do stanów nieuwzględnionych w koncepcjach tej pomocy.¹⁸ Przyniosła też całą masę nieprzewidzianych, negatywnych konsekwencji w sferze społecznej. Wzmacnianie kapitalizmu kosztem tradycyjnych systemów gospodarczych negatywnie wpłynęło na struktury społeczne. Zwiększyło liczbę bezrobotnych oraz pogłębiło polaryzację na biednych i bogatych. Wskazał na to m.in. Sekretarz Generalny Narodów Zjednoczonych Kofi Annan w raporcie na temat wdrażania Agendy 21 w latach dziewięćdziesiątych. Zwrócił w nim uwagę na to, że ogólny wzrost gospodarczy (w którym uczestniczyły nawet państwa afrykańskie) nie spowodował oczekiwanych efektów w sferze zwalczania ubóstwa. Spadek liczby ludzi żyjących za mniej niż jednego dolara dziennie okazał się mały: z 1,3 mld do 1,2 mld.¹⁹

Do tego bilansu niepowodzeń w realizacji zamierzeń Konferencji w Rio należy jeszcze dodać co najmniej dwie sprawy. Stany Zjednoczone nie podpisały Konwencji o Różnorodności Biologicznej, chcąc w ten sposób zabezpieczyć interesy amerykańskich firm biotechnologicznych.²⁰ Mimo odpowiedzialności za bez mała czwartą część światowej emisji gazów szklarniowych, nie przystąpiły do wspomnianego uzupełnienia Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej Zmian Klimatycznych, czyli Protokołu z Kioto.

Mając to wszystko na uwadze, należy się zgodzić z opinią Stefana Kozłowskiego – ministra właściwego ds. środowiska w okresie Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro i przewodniczącego polskiej delegacji na tę konferencję: *Konferencja w Rio wykazała bezradność ONZ wobec świata wielkiej polityki. Odrzucono wszelkie ostrzeżenia i nie zgodzono się na poważniejsze zmiany i ustępstwa. Szczególnie charakterystyczne było nieustępliwe stanowisko delegacji amerykańskiej w kwestiach finansowych [...] Tak więc największa potęga gospodarcza świata zablokowała szanse na realizację „Agendy 21” w zakreślonym rozmiarze.*²¹

4. Współpraca mimo konfliktu: etap „ery przekształcania i zarządzania”

Czy kolejny, drugi Szczyt Ziemi (Johannesburg, 26 sierpnia-4 września 2002), nazywany Światowym Szczytem Zrównoważonego Rozwoju, zmienił coś na lepsze? Czy przyczynił się do pogłębienia współpracy w kwestiach wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju i złagodził konflikty w łonie policen-

¹⁸ Por. G. Zabłocki, *Rozwój zrównoważony*, op. cit., s. 80-83.

¹⁹ Implementing Agenda 21. Report of the Secretary-General [<http://www.earthsummit2002.org/es/preparations/global/Microsoft%20Word%20-%20SG%20report.pdf>].

²⁰ Stany Zjednoczone nie chciały wyrazić zgody na podział korzyści uzyskanych w wyniku badań biotechnologicznych z krajami, z których pochodził materiał genetyczny, do czego zobowiązuje ta konwencja – tzn. głównie z krajami rozwijającymi się.

²¹ S. Kozłowski, *Ekorozwój*, op. cit., s. 74.

trycznego ośrodka tej polityki? Nie. Mimo że Sekretarz Generalny Narodów Zjednoczonych Kofi Annan jako przewodniczący konferencji uznał ją za sukces, dominują zgoła odmienne opinie. Jak na bieżąco informowała z Johannesburga Krystyna Forowicz, po zamknięciu konferencji lokalna gazeta „The Star” podjęła próbę oceny szans realizacji najważniejszych uzgodnień, które zawiera Plan Działania (Plan Implementacji). Najwyższy stopień, czyli piątkę wystawiła za plany dotyczące sposobów zaopatrzenia w czystą wodę i odprowadzanie ścieków oraz za recepty odnowy zasobów ryb. Programowi „Środowisko” dała czwórkę. Natomiast najniżej, tylko na trójkę, oceniała program wdrożenia najważniejszego celu drugiego Szczytu Ziemi: ograniczenia ubóstwa i poprawy zdrowotności. Oceniając rezultaty Szczytu tuż po jego zamknięciu, Forowicz słusznie zauważyła, że wypadła gorzej niż konferencja w Rio m.in. z powodu braku konkretnego dokumentu, porównywalnego z Agendą 21.²² W podobnym tonie wypowiada się poseł Jan Rzymelka, członek parlamentarnych zespołów roboczych pracujących w Rio i w Johannesburgu. Jego zdaniem 65-stronicowy Plan Działania z Johannesburga jest *pełen deklaracji i zaleceń bez zobowiązań*,²³ ponieważ uczestnicy Szczytu nie zdołali opracować prostego mechanizmu walki z ubóstwem bez niszczenia zasobów naturalnych Ziemi. Prezes Instytutu na rzecz Ekorozwoju Andrzej Kassenberg mówi o kryzysie spotkań typu Szczyt Ziemi. Podaje także informację o ocenie wystawionej konferencji przez przedstawicieli organizacji ekologicznych. Według nich był to „Szczyt biznesowego pragmatyzmu z klapkami na oczach” – sformułowali hasło: „Nigdy więcej tak wstydliwego Szczytu”.²⁴ Czy wydarzenia kolejnych lat pozwalają złagodzić przedstawioną opinię? Zdaniem Zbigniewa Bukowskiego – nie. W książce poświęconej miejscu zasad zrównoważonego rozwoju w systemach prawnych stwierdził: *Po ponad sześciu latach od tej konferencji można pokusić się już o szersze oceny jej wpływu na społeczność międzynarodową. Oddziaływanie to wydaje się, przynajmniej zewnątrz, o wiele słabsze niż konferencji w Sztokholmie i Rio. W największym stopniu nawiązania do niej znajdują się w dokumentach UNEP-u. Najbardziej wygląda realizacja celów społecznych, które wymagają zaangażowania także innych ogniw ONZ-u.*²⁵

Dlaczego wyniki Szczytu Ziemi w Johannesburgu zostały tak surowo ocenione? Z pewnością złożyło się na to wiele przyczyn. Na ostateczny wynik wpływają zawiedzione nadzieje tych uczestników i obserwatorów, którzy przybyli z oczekiwaniami na przełom w polityce międzynarodowej. Tymczasem w Johannesburgu nie usłyszeli niczego nowego: *Cele zawarte w dokumentach końcowych to w znaczącej większości powtórzenie zobowiązań podejmowanych w ostatnich latach, np.*

²² Por. K. Forowicz, *Przywódca świata jednak przespał*, „Rzeczpospolita”, 23.09.2002.

²³ J. Rzymelka, *Ekologiczna wieża Babel*, „Rzeczpospolita”, 23.09.2002.

²⁴ Por. A. Kassenberg, *Za wysoki szczyt*, „Rzeczpospolita”, 23.09.2002.

²⁵ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 102.

w tzw. deklaracji milenijnej Narodów Zjednoczonych, w Deklaracji WTO podjętej na sesji w Doha, czy też w ramach zobowiązań w sprawie finansowania rozwoju z Monterrey²⁶. Za niepowodzenie Szczytu obarcza się winą kraje Północy. Są one pośrednio i bezpośrednio oskarżane o prowadzenie polityki symbolicznej. Czy rządy Północy faktycznie postanowiły zablokować postęp w rozwiązywaniu problemów globalnych i przeszły do gry pozorów, prowadząc symboliczną politykę zrównoważonego rozwoju?

Na uzasadnienie tej tezy można przytoczyć wiele argumentów. Nie da się zaprzeczyć, że delegacje Północy kierowały się interesem własnym swoich narodów w stopniu znacznie większym niż zdaje się pozwalać nakaz dbałości o przyrodnicze podstawy egzystencji ludzkości i zasada sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej. Tezę o prowadzeniu przez kraje Północy symbolicznej polityki zrównoważonego rozwoju zdaje się potwierdzać argument oparty na sprzeczności między zapewnieniami i rezultatami drugiego Szczytu Ziemi. W Deklaracji z Johannesburga w sprawie Zrównoważonego Rozwoju z dnia 4 września 2002 r. przedstawiciele 191 rządów ponowili w imieniu ludzkości zobowiązania do zrównoważonego rozwoju, wyrażając chęć budowy sprawiedliwej i opiekuńczej społeczności światowej. Z uwagi na analizowany argument należy podkreślić, że tekst deklaracji został przyjęty w dwa dni po zakończeniu negocjacji w kwestii dokumentów, z których wykreślono szereg ambitnych zapisów obecnych na etapie projektów i w których nie umieszczono wielu istotnych decyzji. I tak:

- nie powrócono do koncepcji finansowania rozwoju krajów Południa na poziomie 0,7% PKB krajów Północy, ograniczając się stworzenia do dobrowolnego funduszu solidarności;
- całkowicie pominięto problem ogromnego zadłużenia krajów Południa;
- nie osłabiono dominacji krajów rozwiniętych w handlu, ograniczając się tylko do usunięcia zapisów, które w przedłożonym projekcie przyznawały pierwszeństwo zasadom Światowej Organizacji Handlu (WTO) przed staraniami o powiązanie handlu i rozwoju z ochroną środowiska;
- za sprawą zdecydowanego oporu Francji, Hiszpanii i Irlandii nie przyjęto rezolucji w sprawie likwidacji subwencji, zwłaszcza dopłat do rolnictwa, wręcz uniemożliwiających dostęp do rynków Północy produktom z krajów rozwijających się;
- w wyniku uporu Stanów Zjednoczonych, Japonii i państw OPEC zrezygnowano z konkretnych zobowiązań w sprawie ograniczenia zużycia nieodnawialnych źródeł energii na rzecz kompromisowego zalecenia dotyczącego „istotnego wzrostu” wykorzystania energii wiatru, wody i słońca;

²⁶ M. Sobolewski, *Ocena dorobku Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu (WSSD)*, Kancelaria Sejmu. Biuro Analiz i Ekspertyz. Wydział Analiz Gospodarczych i Społecznych. Listopad 2002. Informacja nr 942, § 2.

- nie przyjęto zasad dotyczących biznesu w kwestiach zapobiegania degradacji środowiska, przeciwdziałania manipulacjom na rynkach finansowych, ochrony pracowników, łągdując sformułowania dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstw;
- nie sformułowano precyzyjnych celów w zakresie ochrony różnorodności biologicznej;
- Deklaracja z Johannesburga w przeciwieństwie do Deklaracji Sztokholmskiej i Deklaracji z Rio nie nadaje się do wykorzystania w prawie międzynarodowym ze względu na małe walory normatywne itd.

Wymienione fakty łatwo zaklasyfikować po stronie dowodów na rzecz programowej niechęci rządów Północy do wprowadzenia w życie polityki zrównoważonego rozwoju. Za świadectwo symbolicznego charakteru prowadzonej polityki zwykło się także uważać opisaną praktykę Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju, polegającą na przyjmowaniu zasad nie podlegających operacjonalizacji lub przekładowi na język przepisów. Takim na pozór oczywistemu wnioskowi przeczy jednak inna z wymienionych przez Gertrudę Lübke-Wolff cech polityki symbolicznej. Jest nią dążenie do ukrycia przed opinią publiczną rzeczywistej możliwości rozwiązania problemu.²⁷ Rzecz w tym, że na Konferencji w Johannesburgu nie próbowano ukryć żadnych problemów i uważano ją – stosunkowo zgodnie zapisując tę cechę po stronie niewielu pozytywów – za doskonałą lekcję podglądową dla przywódców świata. W wielu komentarzach przejawiała się opinia, że konferencja była świetną okazją do zapoznania się przez nich z problematyką międzynarodowej polityki zrównoważonego rozwoju, którą na co dzień przesłania im wiele innych kwestii.

Jeżeli przedstawiona uwaga jest słuszna, teza o prowadzeniu przez kraje Północy symbolicznej polityki zrównoważonego rozwoju nie znajduje potwierdzenia w faktach.

Odrzucenie powyższej tezy nie uprawnia do negacji twierdzenia o korelacji wyniku Konferencji w Johannesburgu z interesami państw bogatej Północy. Za to pozwala na zastosowanie innej perspektywy poznawczej. Można postawić tezę, że efekty drugiego Szczytu Ziemi są wyrazem wzrostu świadomości potrzeby zerwania z praktyką powielania w polityce zrównoważonego rozwoju wzorów z okresu neokolonializmu. Chociaż klasyczny neokolonializm polega na utrzymywaniu zależności gospodarczych i politycznych między mocarstwem i kolonią, która ogłosiła niezależność, można używać tego pojęcia w szerszym znaczeniu. W przypadku dyskutowanej międzynarodowej polityki zrównoważonego rozwoju mowa o takiej polityce państw rozwiniętych wobec rozwijających się, która polega na popieraniu dyktatur i reżimów wojskowych w krajach

²⁷ Por. E. Kośmicki, *Główne założenia ekologizacji społeczeństwa i gospodarki*, Agencja Wydawniczo-Edytorska EkoPress, Białystok 2009, s. 212.

Południa uznanych za istotne z punktu widzenia interesów ekonomicznych lub politycznych danego kraju Północy – często z wykorzystaniem metody uzależnienia finansowego (zadłużenie) lub technologicznego tych krajów.²⁸ Za polskim uczestnikiem konferencji posłem Rzymelką można powiedzieć, że Północ doszła do wniosku o potrzebie zmiany form pomocy z rozdawnictwa ryb na obdarowywanie wędkami.²⁹

Mając na względzie sytuację międzynarodową z okresu Szczytu w Johannesburgu, wiodącą tematykę obrad, roszczenia niektórych przywódców Południa i uwagi uczestników można podjąć próbę zrekonstruowania interesów, które w Johannesburgu doprowadziły do wskazanej zmiany.

Rozpoznanie interesów wpływających na zmianę formy światowej polityki zrównoważonego rozwoju należy rozpocząć od przypomnienia międzynarodowej sytuacji politycznej z 2002 r. Pozostaje ona pod presją innego niż konferencja w Rio następstwa zburzenia muru berlińskiego. W ciągu dziesięciu lat od pierwszego Szczytu Ziemi strzałka na politycznej róży wiatrów przesunęła się z pozycji Zachód – Wschód na pozycję Północ – Południe. Wiele z konfliktów ukrytych niegdyś za parawanem zimnej wojny ujawniło swój rzeczywisty charakter. W centrum stały dysproporcje w rozwoju poszczególnych regionów świata. Dane dotyczące tego zagadnienia wyraźnie ukazują istnienie tendencji do coraz szybszego wzrostu nierówności ekonomicznych między krajami rozwiniętymi i krajami rozwijającymi się. Pomimo udzielanej tym ostatnim pomocy, dysproporcja między 20% ludności świata zamieszkującej najbogatsze kraje, a dochodami 20% ludności z krajów najuboższych wzrosła z 30-krotnej w 1960 r. do 74-krotnej w 1997 r.³⁰ Zaistniała sytuacja prowadzi w krajach Południa do wzrostu niechęci wobec Północy i wpływa na rozwój międzynarodowego terroryzmu. Można zaryzykować twierdzenie, że na przygotowywanych przez ponad rok obradach w Johannesburgu położył się cieniem terrorystyczny atak na World Trade Center z 11 września 2001 r.³¹

Uczestnicy Szczytu w Johannesburgu sformułowali dwa postulaty pod adresem międzynarodowej polityki zrównoważonego rozwoju: przekształcenia i zarządzania. *Dzisiejszy świat musi wkroczyć w nową erę przekształcania i zarzą-*

²⁸ Stany Zjednoczone zajmują pierwsze miejsce na liście krajów Północy wspierających skorumpowane reżimy Południa [por. A. Alesina i B. Weder, *Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?*, „American Economic Review”, wrzesień 2002].

²⁹ Por. J. Rzymelka, *Ekologiczna...*, op. cit.

³⁰ Humane Development Report 1999, UNDP, New York – Oxford, Oxford Univ. Press, s. 36 [http://hdr.undp.org/en/media/HDR_1999_EN.pdf].

³¹ Minister ochrony środowiska Stanisław Żelichowski mówił w wywiadzie udzielonym w związku z wyjazdem polskiej delegacji na Konferencję w Johannesburgu: *Kiedyś była konfrontacja Wschód – Zachód. Po upadku muru berlińskiego wydawało się, że człowiek zmądrzał. Tymczasem powstała konfrontacja: bogata Północ – biedne Południe. Narastające konflikty w skrajnej postaci przyjmują formę terroryzmu* [T. Belerski, K. Forowicz, *Jedziemy z nadziejami i obawami*, „Rzeczpospolita” 26.08.2002].

dzania. Niech będzie to era, w której zrealizujemy zaległe inwestycje niezbędne dla przetrwania i bezpieczeństwa przyszłych pokoleń,³² mówił Kofi Annan.

Postulat przekształcenia wynikał z krytyki efektów dotychczasowej polityki oraz spadku znaczenia pomocy udzielanej przez państwa w ogólnym strumieniu pomocy uzyskiwanej przez kraje rozwijające się i wzrostu roli ponadnarodowych instytucji finansowych w globalnej gospodarce. Na pomoc oferowaną krajom rozwijającym się w ramach międzynarodowej polityki zrównoważonego rozwoju składają się m.in. środki finansowe przekazywane bezpośrednio, inwestycje, ułatwienia kredytowe, pomoc humanitarna, żywnościowa. Krytycy wskazywali, że większość pomocy świadczonej krajom Południa była wykorzystywana nieefektywnie, nie docierała do potrzebujących, duża jej część została marnotrawiona, a nawet bywała odrzucana przez rządy państw potrzebujących, jeśli lokalny *establishment* nie był nią bezpośrednio zainteresowany. Dodatkowo podnosili sprawę skutków odwrotnych do zamierzonych. Dowodzili, że niektóre formy pomocy osłabiały zdolności produkcyjne państw beneficjentów. I tak np. przekazywanie pomocy żywnościowej niejednokrotnie powodowało spadek cen żywności na miejscowych rynkach, osłabienie rentowności produkcji rolnej, prowadziło do bankructwa gospodarstw rolnych, migracji bezrobotnej ludności wiejskiej do miejskich slumsów i wykluczenia oraz do zaprzepaszczenia kapitału społecznego w formie spójnych struktur społecznych, ludzkiej przedsiębiorczości i gotowości do aktywnego wysiłku. W kwestii miejsca pomocy świadczonej przez państwa w ogólnym strumieniu pomocy liczby mówią same za siebie. W 1996 r. inwestycje sektora prywatnego w krajach rozwijających się przekroczyły 5-krotnie pomoc świadczoną przez rządy państw rozwiniętych w ramach Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (Official Development Assistance – ODA).³³ Wielkie korporacje zajmują czwartą część pozycji na liście stu największych globalnych inwestorów.

Stąd wzrost nacisku na nowe formy pomocowej współpracy międzynarodowej, ze znacznym udziałem sektora prywatnego. Planując przekształcenie międzynarodowej polityki zrównoważonego rozwoju, organizatorzy pamiętali o zaproszeniu przedstawicieli biznesu na konferencję. Ówczesny Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska Czesław Śleziak podkreślał w artykule opublikowanym po przejściu przez niego teki ministra środowiska, że: *Podczas Szczytu istotny był bardzo aktywny udział organizacji gospodarczych, korporacji międzynarodowych i przedstawicieli sektora prywatnego, mających z uwagi na posiadany kapitał, znaczący wpływ na kierunki rozwoju gospodarki światowej.*³⁴ Do stolicy RPA przy-

³² Przemówienia Sekretarza Generalnego Kofi Annana wygłoszone na Światowym Szczytzie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu, op. cit.

³³ Por. T. Kozłowski, *Pomoc na rzecz rozwoju dla krajów rozwijających się i udział Polski w światowym systemie pomocowym*, w: *Północ – Południe. Konflikt czy współpraca*, Warszawa 2001, s. 95.

³⁴ Cz. Śleziak, *Szczyt Ziemi w Johannesburgu – ocena wyników i wyzwania dla Polski*, w: T. Borys (red.), *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003, s. 15.

byli reprezentanci około siedmiuset firm, w tym pięćdziesięciu dyrektorów międzynarodowych koncernów. Ich reprezentanci brali udział we wszystkich sesjach plenarnych ONZ. W czasie obrad doszło do nawiązania współpracy w ramach nowej formy: partnerstwa publiczno-prywatnego. Podczas trwania konferencji oficjalnie ogłoszono powstanie około 220 takich partnerstw, na łączną kwotę zobowiązań finansowych w wysokości niemal 4 mld dolarów.³⁵

Drugi postulat dotyczył zarządzania. Postulat ten miał na celu wyeliminowanie sytuacji zawłaszczania pomocy przez elity polityczne krajów rozwijających się. Biorąc pod uwagę przebieg, obrad można rzec, że chodziło o odebranie głosu politykom typu prezydenta Zimbabwe Roberta Mugabe, który próbował wykorzystać forum konferencji do szantażowania krajów Północy oskarżeniami w celu wymuszenia pomocy, na której skorzystaliby co najwyżej poplecznicy dyktatora.³⁶ Realizując omawiany postulat, uczestnicy drugiego Szczytu Ziemi przyjęli zapisy o tzw. „dobrym rządzeniu”. Punkt 30 Deklaracji z Johannesburga wskazuje na konieczność udoskonalenia dobrego zarządzania na wszystkich szczeblach, w tym wzmocnienia systemów demokratycznych na świecie i przeciwdziałania korupcji. Oba kierunki działań zostały uznane za istotne warunki sprawnego wdrażania zrównoważonego rozwoju. Wspominany prezes Banku Światowego Wolfensohn stanowczo stwierdził, że wypalenie plagi korupcji jest warunkiem koniecznym uzyskania pomocy. Zapewnił, iż w tej sprawie Bank Światowy zajmuje pryncypialne stanowisko. Istotnym elementem nowej koncepcji zarządzania międzynarodową polityką zrównoważonego rozwoju jest także przyjęcie zasady wspólnej, choć zróżnicowanej odpowiedzialności za świat. Zasada ta nakłada na kraje rozwinięte obowiązek większego zaangażowania finansowego w kwestie ochrony środowiska, ale nie zwalnia krajów rozwijających się z obowiązku wykonania tego, co do nich należy (punkty 3, 5, 6 Deklaracji).

Zakończenie

Międzynarodowa polityka zrównoważonego rozwoju przechodziła przez różne fazy. Jest wyrazem woli politycznej w sprawie międzynarodowego porozumienia o współpracy na rzecz globalnego rozwoju na zasadach określonych przez budowniczych powojennego ładu na świecie. Została wypracowana pod presją problemów społecznych nowego typu (jak globalny kryzys ekologiczny), które zagroziły aksjologicznym podstawom tego ładu. Z trudem ewoluowała wśród konfliktów rozsadzających policentryczny ośrodek decyzyjny, nazywany eufemistycznie społecznością międzynarodową. W momencie wielkich zmian w globalnej polityce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego

³⁵ Por. P. Szutkowski, *Szczyt pogrzebany za życia?*, „Rzeczpospolita” 18.09.2002.

³⁶ Por. M. Rybiński, *Światowe targi obłudy*, „Rzeczpospolita”, 6.09.2002.

wieku na krótko nabrała rozmachu, by na samym początku trzeciego tysiąclecia zarzucić realizację najbardziej ambitnych projektów społecznych. Z tego powodu można mówić o fiasku dotychczasowych wysiłków na rzecz urzeczywistnienia zrównoważonego rozwoju, ale nie o tym, że cały ten trud poszedł na marne. Jeżeli mimo czterdziestu lat polityki zrównoważonego rozwoju wciąż jest źle, to byłoby znacznie gorzej, gdyby jej zabrakło.

Konferencja w Johannesburgu oficjalnie położyła kres pewnemu sposobowi uprawiania międzynarodowej polityki zrównoważonego rozwoju i zapoczątkowała inny. Porównując teksty deklaracji z Rio i z Johannesburga, Bukowski trafnie zauważa, że ta nowsza ma *charakter zdecydowanie humanitarny, najbardziej akcentując prawo człowieka do godności*.³⁷ Podstawą tej kolejnej postaci polityki zrównoważonego rozwoju jest zatem godność człowieka. Z takiego ujęcia wypływają pewne konsekwencje. Jak nauczał w encyklice *Quadragesimo anno* Pius XI, jedną z nich jest oparcie ładu społecznego na zasadzie pomocniczości (subsydiarności): *jak nie wolno jednostkom wydzierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełnić, i przekazywać je społecznościom większym i wyższym*.³⁸ Uczestnicy Konferencji w Johannesburgu zastosowali ją przy konstrukcji – wymienionej powyżej w kontekście postulatu zarządzania zrównoważonym rozwojem – zasady wspólnej, choć zróżnicowanej odpowiedzialności za świat. Ewa Popławska przedstawiła treść zasady pomocniczości w sposób, który można bezpośrednio odnieść do międzynarodowej polityki zrównoważonego rozwoju: *1) tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia, ile koniecznie trzeba; 2) tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile koniecznie trzeba; 3) tyle państwa, ile można, tyle organizacji między(ponad)narodowej, ile koniecznie trzeba*.³⁹

³⁷ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, op. cit., s. 98.

³⁸ Pius XI, *Quadragesimo anno*, n. 80, [w:] *Nauczanie społeczne Kościoła. Dokumenty*, ODiSS, Warszawa 1984, s. 57.

³⁹ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2000, s. 13.